

JAMAICA

**PROGRAMA DE GESTIÓN FINANCIERA Y
DESEMPEÑO DEL SECTOR PÚBLICO II**

(JA-L1013)

PROPUESTA DE PRÉSTAMO

Este documento fue preparado por el equipo de proyecto integrado por Gonzalo Afcha (ICF/ICS), jefe de equipo; Julie Feinsilver, Jorge Von Horoch y Valeria Wedolowski (ICF/ICS); Carina Cockburn (MIF/CJA); Fernando Cuenin (ICF/FMM), y Diego Buchara (LEG/SGO).

ÍNDICE

RESUMEN DEL PROYECTO

I.	DESCRIPCIÓN Y SEGUIMIENTO DE RESULTADOS	1
A.	Introducción	1
B.	Antecedentes, problemas abordados y justificación.....	1
C.	Acciones emprendidas por el Gobierno de Jamaica en materia de gestión del gasto y la gestión por resultados	4
D.	Objetivo, componentes y costos	7
E.	Marco de resultados e indicadores clave	12
II.	ESTRUCTURA DE FINANCIAMIENTO Y RIESGOS PRINCIPALES	12
A.	Instrumento financiero y estrategia del programa	12
B.	Riesgos en materia de salvaguardias ambientales y sociales	13
C.	Otros riesgos y temas clave.....	13
III.	PLAN DE EJECUCIÓN Y ADMINISTRACIÓN DEL PROYECTO.....	15
A.	Resumen del plan de implementación	15
B.	Resumen del plan de seguimiento de los resultados.....	16
C.	Intervenciones complementarias del Banco y actividades de asistencia técnica	16

ANEXOS	
Anexo I:	Resumen del marco de efectividad en el desarrollo
Anexo II:	Matriz de políticas

ENLACES ELECTRÓNICOS
REQUERIDOS
1. Carta de política http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getDocument.aspx?DOCNUM=35064022
2. Matriz de medios de verificación http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getDocument.aspx?DOCNUM=2177106
3. Matriz de resultados http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getDocument.aspx?DOCNUM=2177132
4. Filtro de políticas de salvaguardias http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getDocument.aspx?DOCNUM=2189970
OPCIONALES
1. Descripción de los principales indicadores de resultados http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getDocument.aspx?DOCNUM=2182048
2. Comparación entre los mecanismos activadores originales y las actuales reformas de política para la segunda operación http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getDocument.aspx?DOCNUM=35058967
3. Comparación entre los mecanismo activadores originales y los mecanismos activadores revisados para la tercera operación http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getDocument.aspx?DOCNUM=35060238

APÉNDICE

Proyecto de resolución

SIGLAS Y ABREVIATURAS

FMI	Fondo Monetario Internacional
IIIA	Instituto Internacional de Auditores Internos (IIIA)
PRODEV	Programa de ejecución del pilar externo del Plan de acción a mediano plazo para la efectividad en el desarrollo
USAID	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional

RESUMEN DEL PROYECTO

JAMAICA PROGRAMA DE GESTIÓN FINANCIERA Y DESEMPEÑO DEL SECTOR PÚBLICO II (JA-L1013)

Términos y condiciones financieras			
Prestatario: Gobierno de Jamaica Organismo ejecutor: Ministerio de Hacienda y del Servicio Público		Plazo de amortización	20 años
		Período de gracia	5 años
		Período de desembolso	12 meses
Fuente	Monto	Inspección y vigilancia	*
BID (Capital Ordinario)	US\$60 millones	Tasa de interés	LIBOR
		Comisión de crédito	*
Total	US\$60 millones	Moneda	Dólar estadounidense de la Facilidad Unimonetaria
Esquema del proyecto			
Objetivo del proyecto/descripción: Esta segunda operación programática tiene por objetivo seguir respaldando las actividades de reforma que realiza el Gobierno de Jamaica para mejorar la gestión del gasto y la gestión pública por resultados. Las reformas conjugan iniciativas de política e intervenciones de gobierno en cuatro áreas: responsabilidad fiscal, gestión financiera, adquisiciones estatales, y gestión pública por resultados y rendición de cuentas. Estas reformas revisten importancia decisiva para el funcionamiento coherente del marco de responsabilidad fiscal y para incrementar la eficiencia del gasto público, factores que contribuyen a atenuar la carga fiscal.			
Condiciones contractuales especiales: El desembolso del único tramo del financiamiento estará sujeto al cumplimiento, por el prestatario, de todas las condiciones de política enumeradas en la matriz de políticas (Anexo II).			
Excepciones a políticas del Banco: Ninguna.			
El proyecto califica como: SEQ [] PTI [] Sector [] Geográfica [] % de beneficiarios []			
Adquisiciones: N/A			

* La comisión de crédito y la comisión de inspección y vigilancia serán establecidas periódicamente por el Directorio Ejecutivo como parte de su revisión de los cargos financieros del Banco, de conformidad con las disposiciones aplicables de la política del Banco sobre metodología para el cálculo de cargos sobre los préstamos del Capital Ordinario. En ningún caso la comisión de crédito podrá exceder del 0,75% ni la comisión de inspección y vigilancia exceder, en un semestre determinado, lo que resulte de aplicar el 1% al monto del financiamiento, dividido por el número de semestres comprendido en el plazo original de desembolsos.

I. DESCRIPCIÓN Y SEGUIMIENTO DE RESULTADOS

A. Introducción

- 1.1 Esta operación de préstamo por un monto de U\$60 millones es la segunda de tres operaciones consecutivas de un solo tramo que, aunque estén vinculadas técnicamente entre sí, son financiadas en forma independiente, según el criterio para préstamos programáticos en apoyo de reformas de política, de acuerdo con lo estipulado en los documentos CA-450-1 y CS-3633. El 19 de noviembre de 2008 el Directorio Ejecutivo del Banco aprobó el primer préstamo en apoyo de reformas de política de esta serie programática llamada “Programa de Administración Financiera y Gestión Pública por Resultados” (Contrato de préstamo 2058/OC-JA) por US\$60 millones, que fueron desembolsados a principios de diciembre de 2008. Esa propuesta de préstamo constituye el **documento marco** para la serie programática (PR-3330) y la presente propuesta actualiza, complementa y da seguimiento al documento marco, de acuerdo con los lineamientos establecidos en el Memorando EVP/1/2006 (PO-LO-2006), del 6 de marzo de 2006.

B. Antecedentes, problemas abordados y justificación

1. Situación macroeconómica

- 1.2 El marcado aumento de los precios de productos básicos registrado entre fines de 2006 y mediados de 2008, sumado a desastres naturales y, en fecha más reciente, la crisis financiera internacional, ha exacerbado la situación macroeconómica de Jamaica, que ya era difícil. El impacto de la crisis financiera mundial sobre el país se intensificó en 2008-2009 y de hecho la economía entró en recesión en el tercer trimestre de 2007. Se prevé que la estimación definitiva sobre la actividad económica en 2009 arrojará una cifra negativa (-4%), y que el crecimiento económico no se reanudará sino en 2011. Además, los ingresos del gobierno están por debajo de los niveles proyectados y se prevé que el déficit superará las estimaciones oficiales para el ejercicio fiscal 2009-2010. El sobreendeudamiento, situado en 132% del PIB a diciembre de 2009, limita la gama de acciones de política para responder a las perturbaciones económicas, en razón de que alrededor de 60% del gasto total se destina al servicio de la deuda.
- 1.3 El Gobierno de Jamaica ha tomado una serie de medidas fiscales para abordar la situación y está a punto de firmar un acuerdo de derecho de giro con el FMI, respaldado por un conjunto de otras medidas fiscales y un intercambio voluntario de su deuda interna para reducir las tasas de interés y ampliar los plazos de vencimiento. El conjunto total puede traducirse en un monto neto global de ahorros fiscales del 6,5% del PIB por año. Está planteado que el superávit fiscal primario llegue al 6% en 2010-2011, proyectándose que con el tiempo siga aumentando para cifrarse en alrededor del 9% del PIB en 2013-2014 conforme la economía se recupera. Asimismo, se prevé que la relación entre deuda y PIB se reducirá, pasando de un máximo del 140% al cierre del ejercicio fiscal 2009-2010 a alrededor del 120% para 2014.
- 1.4 El programa con el FMI se verá acompañado de financiamiento proveniente de otros organismos multilaterales, incluido el BID, en un paquete total que podría

superar el 20% del PIB. Los recursos provenientes del apoyo multilateral se utilizarán para (a) restablecer las reservas del banco central a fin de infundir confianza y brindar protección contra las fugas de capitales, (b) financiar recompras focalizadas de deuda interna con altas tasas según cupón que no participen en el intercambio de la deuda, (c) financiar un fondo de apoyo a sistemas financieros que ampliaría la liquidez al sector financiero y (d) responder a las necesidades presupuestarias que se determinen en el marco del programa con el FMI.

- 1.5 Las sólidas medidas fiscales, el apoyo multilateral sin precedentes que se contempla bajo el programa del FMI destinado a asegurar la estabilidad macroeconómica, y la importancia de mantener el importante programa de reformas son todos factores que favorecen el otorgamiento de préstamos en apoyo de reformas de política en este momento. Todos los préstamos de esa índole que se analizarán se encuadran en la actualización de 2008 de la estrategia de país y ayudarán a estimular el crecimiento, manejar las finanzas públicas y proteger al mismo tiempo el gasto social y promover la reforma educativa, y son congruentes con el programa global. Sin embargo, hay importantes riesgos. La dinámica de la deuda podría verse modificada por conmociones externas (naturales y económicas), un aflojamiento de las medidas fiscales y aumentos de las tasas de interés, todo lo cual generaría nuevas preocupaciones acerca de la sostenibilidad de la deuda.
- 1.6 Esta operación forma parte del paquete de apoyo de BID y, en particular, busca proseguir las reformas iniciadas en el marco de la primera operación para mejorar la eficiencia del gasto público por medio del refuerzo de la disciplina fiscal y la modernización las prácticas y los sistemas del país en cuanto a gestión financiera y gestión del desempeño.

2. Desafíos del Gobierno de Jamaica: prudencia fiscal y más eficacia en la gestión del gasto y la gestión por resultados

- 1.7 El documento marco de la primera operación de esta serie programática describe ampliamente los problemas específicos y los desafíos que enfrenta Jamaica en materia de administración financiera y gestión pública por resultados que fueron identificados en el informe conjunto emitido por el BID y el Banco Mundial en 2006 en cuanto a la evaluación de la capacidad de gestión financiera del país y el diagnóstico de los procedimientos de adquisiciones del país, así como en el Plan de acción a mediano plazo para la gestión pública por resultados¹ preparado en 2007 por el Gobierno de Jamaica con apoyo financiero del Banco. El Plan de acción a mediano plazo es el resultado del examen, por parte del gobierno, de su Visión y estrategia de modernización del sector público 2002-2012. Debido a que la limitación de recursos obstaculizó el avance durante la primera fase de implementación, los esfuerzos futuros del plan de acción priorizan tres áreas clave: (i) los sistemas de gestión financiera y adquisiciones públicas; (ii) el modelo de instituciones basadas en el desempeño, y (iii) los sistemas de seguimiento y evaluación del desempeño de las instituciones. Estas son exactamente las áreas de

¹ El documento del Gobierno de Jamaica “Government at Your Service. Comprehensive Review of Ministry Paper No. 56/2002 y el documento “Medium Term Action Plan for Managing for Results” recibieron el apoyo de JA-T1015 (PRODEV).

reformas apoyadas por esta serie programática. A continuación se presenta un breve resumen de los desafíos clave que esta operación pretende abordar.

- 1.8 El primero, y más importante, es el desafío de observar los principios de la prudencia fiscal en un contexto de alto endeudamiento. El Gobierno de Jamaica ha decidido ceñirse a una política fiscal que esté de acuerdo con los principios de la gestión fiscal prudente establecidos en el marco de la responsabilidad fiscal y la legislación correspondiente. Se espera que la aplicación de una política fiscal que cumpla con este conjunto de normas, instrumentos y procedimientos legislados ayude a cambiar de signo la dinámica actual de acumulación de deuda pública y a alcanzar objetivos fiscales sostenibles. Dado que esta es un área nueva para el gobierno, el mayor desafío radica en el hecho de que el proceso para establecer un régimen jurídico es largo y complejo y requiere mucho trabajo, incluida la sensibilización de todas las partes interesadas sobre la problemática y las alternativas existentes, así como sobre las experiencias internacionales que sirvan como referencia, el diseño de un marco de responsabilidad fiscal, la redacción de las leyes correspondientes para crear un conjunto de normas compatibles para la gestión fiscal y financiera, el debate y la aprobación del proyecto de ley, así como los pasos iniciales para generar capacidad institucional y conocimientos técnicos especializados en el Ministerio de Hacienda y del Servicio Público, el Departamento de Auditoría General, el Parlamento y otros ministerios, departamentos y entidades.
- 1.9 Segundo, es necesario que la gestión del gasto sea más eficiente, particularmente la gestión financiera y las adquisiciones públicas. La funcionalidad limitada del sistema actual de información sobre la gestión financiera contribuye a la escasez de información oportuna sobre el presupuesto, lo que merma la eficacia del seguimiento del gasto público y del presupuesto. La falta de un mecanismo centralizado para el control eficaz de los compromisos resulta en una acumulación de atrasos que evita los controles de la gestión presupuestaria. Además, para cualquier reforma concreta de la gestión financiera es necesario fortalecer el control y la auditoría interna, así como incorporar prácticas modernas para realizar estas funciones, al tiempo que se mejoran la cobertura y las capacidades necesarias para velar por su cumplimiento. Un problema importante relativo a las adquisiciones públicas es la falta de procedimientos detallados en las leyes y en la reglamentación oficial, que incluyan sanciones por incumplimiento. La falta de procedimientos estandarizados y de documentos de adquisiciones, de estadísticas centralizadas y disponibles sobre las adquisiciones, así como la ausencia de procesos de adquisiciones públicas electrónicas perjudican la conducción efectiva, eficiente y transparente de las adquisiciones del gobierno.
- 1.10 Tercero, los esfuerzos realizados por el Gobierno de Jamaica para modernizar el sector público han seguido el modelo enfocado en el desempeño, pero la evolución del marco institucional ha superado la de los procesos subyacentes de rendición de cuentas y procesos operativos. La creación de organismos ejecutivos y de instituciones basadas en el desempeño ha ido absorbiendo la gestión de una parte de los recursos públicos que antes estaba en manos de los ministerios del gobierno central, pero se están implementando nuevos mecanismos de rendición de cuentas

para estos organismos, aunque de forma lenta y poco uniforme. El sistema actual de rendición de cuentas debe ser estandarizado e integrado a otros mecanismos para centrarse en las capacidades del servicio público para obtener resultados. Dentro de este contexto, también es necesario fortalecer el marco de rendición de cuentas para las máximas autoridades del gobierno.

- 1.11 Basados en estos desafíos, en 2008 el Gobierno de Jamaica y el Banco alcanzaron un acuerdo sobre el programa de reforma, posteriormente apoyado por esta operación programática. Los resultados que se prevé obtener de este programa están directamente relacionados con el compromiso del gobierno de continuar con los cambios sistémicos para garantizar que las reformas sean sostenibles, que la política fiscal y la administración sean compatibles con los principios de la prudencia, que los procesos de gestión financiera y de adquisiciones estén mejor integrados, y que el marco normativo sea congruente con las normas internacionales.

C. Acciones emprendidas por el Gobierno de Jamaica en materia de gestión del gasto y la gestión por resultados

- 1.12 En esta sección se describen las acciones establecidas en el documento marco de la serie programática de 2008 que el Gobierno de Jamaica ha realizado desde entonces en las áreas estratégicas de gestión del gasto y la gestión por resultados. La situación macroeconómica actual hace que todo sea mucho más complicado que para la primera operación, porque ha afectado la capacidad de gobierno para alcanzar algunas de las reformas al ritmo planeado originalmente. Sin embargo, el Gobierno de Jamaica ha logrado un buen avance; y lo que es más importante, sigue estando totalmente comprometido con el programa y continúa actuando para cumplir con las metas del programa.

1. Gestión del gasto

a. Prudencia y transparencia

- 1.13 Como primer paso para promover la responsabilidad fiscal y la transparencia, durante la primera operación de esta serie programática en 2008, el Ministerio de Hacienda entregó al gabinete una propuesta para un nuevo Marco de responsabilidad fiscal. El marco propuesto contiene dos elementos básicos para mejorar la rendición de cuentas y aumentar la transparencia: (i) al requerir al gobierno que procure lograr sus objetivos de política, de acuerdo con el principio de una gestión fiscal responsable, y (ii) al imponer la obligatoriedad de presentar informes fiscales regularmente y facilitar el acceso público a la información fiscal.
- 1.14 Durante la primera parte del 2009, los principales interesados dentro del Ministerio de Hacienda y del Servicio Público se han ocupado de perfeccionar la propuesta del Marco de responsabilidad fiscal, y su posterior propuesta de proyecto de ley. Las enmiendas clave a la Ley de Administración Financiera y Auditoría (*Financial Administration and Audit Act*) y a la Ley de Gestión y Rendición de Cuentas de los Organismos Públicos (*Public Bodies Management and Accountability Act*) incluyen disposiciones que obligan, tanto al sector del gobierno general como al sector público en general, a presentar información relevante a la Secretaría de Finanzas, y el incumplimiento de éstas será un delito que inhabilitará a los organismos públicos

a entablar negociaciones con el objeto de obtener préstamos, salvo en el caso en el que el Ministerio de Hacienda los exima específicamente de este requisito. Además, se deben incluir específicamente los detalles de los empréstitos previstos dentro de los planes de actividades de los organismos públicos.

b. Gestión financiera

- 1.15 Para la primera operación, el Gobierno de Jamaica envió a las cámaras del Parlamento el proyecto de ley de enmienda a la Ley de Administración Financiera y Auditoría para incluir un marco reforzado para la auditoría y control internos. El proyecto incluía cláusulas de carácter obligatorio para la creación de comités de auditoría en los ministerios, departamentos, entidades y organismos públicos. El proyecto también establecía un nuevo organismo llamado Comisión de Auditoría, que es un órgano estatutario creado para fiscalizar las operaciones de los comités de auditoría y garantizar su eficacia a lo largo del tiempo. La enmienda también expandió la definición de departamentos, para incluir a los organismos ejecutivos, con el objeto de promover la rendición de cuentas de éstos al mismo nivel que el gobierno central. Ambas cámaras del Parlamento aprobaron este proyecto de ley en 2009, y recientemente fue remitido al Gobernador General para que lo firme y promulgue la ley.
- 1.16 También durante la primera operación, el Ministerio de Hacienda y del Servicio Público aprobó el Manual de políticas y procedimientos para el programa de control y garantía de calidad y mejoras, que cumple con las normas que exige el Instituto Internacional de Auditores Internos (IIA). La carta ministerial que aprobó el Manual ordena su uso para la implementación de los programas de control y garantía de calidad y mejoras en todas las unidades de auditoría interna de los ministerios, departamentos y entidades. El Manual también incluyó los lineamientos para auditoría de la tecnología informática y de “valor obtenido por el dinero invertido” (costo-beneficio). Durante 2009 las unidades de auditoría interna han estado aplicando las normas del IIA de forma tecnológicamente coordinada y ordenada.

c. Adquisiciones públicas

- 1.17 Las reformas en este ámbito se concentraron al principio del período. Como parte de la primera operación, a finales de 2008 el Gobierno de Jamaica remitió al Parlamento un nuevo Reglamento sobre Adquisiciones Estatales. Estos reglamentos se promulgaron posteriormente, fijando normas uniformes y legalmente vinculantes para las adquisiciones de todas las entidades del sector público, reforzando, por lo tanto, el marco normativo y de cumplimiento de la ley. El Reglamento estipula normas de políticas para todos los funcionarios del gobierno que participen en cualquier aspecto de las adquisiciones, y disponen sanciones civiles y sumarias para quienes las contravienen. Las nuevas normas incluyen la exigencia de que todos los funcionarios públicos involucrados en el proceso declaren si existe cualquier conflicto de intereses.
- 1.18 Para apoyar la implementación de las nuevas políticas y procedimientos de adquisiciones, el Gobierno de Jamaica ha publicado y declarado obligatorio el uso del Manual de procedimientos para adquisiciones del sector público, que incluye

los documentos estándar de licitación que deben ser utilizados para la adquisición de bienes, servicios y obras. Los documentos estándar de licitación fueron elaborados sobre la base de las mejores prácticas internacionales, incluyendo los formatos requeridos por los bancos multilaterales de desarrollo. El Ministerio de Hacienda y del Servicio Público, previa aprobación del Gabinete, también elevó los umbrales para la adquisición de bienes, servicios y obras por parte de las entidades públicas, e incluyó cláusulas sobre contrataciones directas y el uso de una sola fuente.

- 1.19 Adicionalmente, en un esfuerzo por estandarizar y reforzar considerablemente la eficacia y la transparencia de la administración de adquisiciones del gobierno, así como para reducir el costo de las compras públicas, el Gobierno de Jamaica aprobó una estrategia de adquisiciones electrónicas que fija el rumbo para la transición jamaicana hacia esta modalidad y guiará el proceso de implementación del sistema de adquisiciones electrónicas, incluido el funcionamiento de un mecanismo de licitaciones electrónicas.
- 1.20 Durante 2009 los esfuerzos del Gobierno de Jamaica se centraron en la implementación de normas nuevas y en el uso del nuevo Manual y los documentos estándar de licitación. Las iniciativas de capacitación del personal se intensificaron durante el segundo semestre del año. Al mismo tiempo, las autoridades del Ministerio de Hacienda y del Servicio Público condujeron el diálogo y las negociaciones para la adquisición de un mecanismo de licitaciones electrónicas acorde con la estrategia de modernización de las herramientas de adquisiciones públicas.

2. Gestión por resultados

a. Plan de acción a mediano plazo para la gestión por resultados

- 1.21 De acuerdo con las metas de la primera operación, el Plan de acción a mediano plazo para la gestión pública por resultados fue aprobado por el Comité Permanente, presidido por la Oficina del Gabinete. Las actividades del Plan de acción a mediano plazo han sido, y continúan siendo, incorporadas en los planes corporativos de los ministerios y otros organismos pertinentes. Además, el Gobierno de Jamaica ha utilizado el Plan de acción a mediano plazo para coordinar la asistencia externa de otras organizaciones multilaterales y bilaterales.
- 1.22 Para dar seguimiento y evaluar el desempeño de las entidades de gobierno, durante la primera operación, el Ministerio de Transporte y Obras puso en funcionamiento el Sistema de seguimiento y evaluación del desempeño. Esta aplicación electrónica ha sido utilizada por los directivos de las entidades del ramo desde 2008. El Sistema de seguimiento y evaluación del desempeño forma parte de un modelo más amplio de evaluación enfocado en los resultados, y es la experiencia piloto del Gobierno de Jamaica que le permitirá formular un marco de seguimiento y evaluación del desempeño institucional, que será utilizado en todas las entidades del gobierno.
- 1.23 Una herramienta crucial para la implementación del Plan de acción a mediano plazo es un sistema reforzado para la priorización de los proyectos de inversión pública. El Gobierno de Jamaica ha preparado un borrador de propuesta técnica que está

actualmente en manos de un grupo de trabajo, conformado por las principales partes interesadas, para su ajuste y finalización. Una vez completado el examen de los aspectos técnicos críticos, la propuesta será sometida a la aprobación del Gabinete. La propuesta incluye los siguientes elementos: (a) definición clara de la responsabilidad en la orientación de las políticas, adjudicación de recursos y selección de proyectos, teniendo en cuenta las limitaciones de recursos; (b) procedimientos para gestionar el proceso de priorización de proyectos (de arriba hacia abajo y de abajo hacia arriba), y (c) metodologías y criterios estándar para utilizarse en todas las entidades. Además, durante el segundo semestre de 2009 se está identificando y adecuando una herramienta accesible desde Internet para su utilización.

b. Marco de rendición de cuentas de los organismos ejecutivos y las instituciones basadas en el desempeño

- 1.24 De conformidad con los objetivos de la primera operación, el Gobierno de Jamaica presentó al Gabinete un proyecto de propuesta de fortalecimiento del marco de rendición de cuentas para las máximas autoridades de gobierno. El grupo de máximas autoridades de gobierno incluye a las secretarías permanentes y los máximos directivos de los organismos ejecutivos y las instituciones basadas en el desempeño. En 2009 esta propuesta ha sido debatida por los directorios de las secretarías permanentes.
- 1.25 Adicionalmente, a finales de 2008 se envió, para su consideración, un proyecto de propuesta de reglamento de la Ley de Organismos Ejecutivos a los miembros del Comité de Asesoramiento Técnico. El examen se completó en el primer semestre de 2009. El proyecto de reglamento propuesto ya ha sido preparado y presentado a la Procuraduría General, solicitando sus comentarios. Luego será enviado al Gabinete, para su consideración y aprobación, antes de presentarlo al Parlamento.
- 1.26 En 2009 el Gobierno de Jamaica inició la preparación de propuestas técnicas para el marco de gobernanza corporativa y su marco de rendición de cuentas de los sistemas de prestación de servicios regionales.

D. Objetivo, componentes y costos

- 1.27 **Objetivo.** El objetivo de esta segunda operación programática es continuar apoyando al Gobierno de Jamaica en sus iniciativas de reforma para mejorar la gestión del gasto y la gestión por resultados del sector público. Las reformas conjugan iniciativas normativas e intervenciones de gobierno en cuatro áreas: responsabilidad fiscal, gestión financiera, adquisiciones públicas, y gestión pública por resultados y rendición de cuentas. Estas reformas revisten importancia crítica para el funcionamiento coherente del marco de responsabilidad fiscal y para incrementar la eficiencia del gasto público, factores que contribuyen a atenuar la carga fiscal.
- 1.28 Esta operación, la segunda de la serie programática, complementa los fundamentos de la primera operación, y representa el paso intermedio hacia la consecución del conjunto de objetivos del programa.

- 1.29 La implementación exitosa de las reformas incluidas en este programa presupone un ambiente macroeconómico estable, compatible con los objetivos del programa. Los montos propuestos están alineados con las previsiones del gobierno y del FMI en términos de las necesidades de financiamiento externo para este año y los venideros, y con los requisitos financieros para 2009, establecidos en la programación del Banco. **Como condición para el desembolso del segundo préstamo, el gobierno mantendrá un marco de política macroeconómica congruente con los objetivos del programa y que cumpla con las cláusulas de la carta de política (enlace electrónico No. 1).**
- 1.30 **Componentes.** El programa está dividido en dos componentes, y cada uno establece las metas con respecto a los cambios que deben efectuarse en el marco jurídico relevante y los procedimientos o instrumentos necesarios para alcanzar los objetivos deseados. En la siguiente sección se describe cada componente del programa, así como los ajustes a los mecanismos activadores establecidos en el documento marco de 2008. En ciertos casos, la complejidad de las reformas y los extensos procesos de consulta estipulados por las leyes incidieron en el tiempo que tomó alcanzar plenamente los objetivos de algunos mecanismos activadores. En otros casos, los cambios aportaron mayor precisión a la definición de esos mecanismos. Sin embargo, ninguno de estos cambios afecta a los objetivos del programa a mediano y largo plazo, dado que el Gobierno de Jamaica mantiene el alcance de las reformas. Aun cuando existen algunos retrasos para cumplir ciertos objetivos, las acciones del gobierno continúan enfocadas en la consecución de las metas finales².
- 1.31 **Componente I: Gestión del gasto.** Por medio de este componente, el programa procura elevar la eficiencia de la gestión del gasto, efectuando mejoras en el marco jurídico que rige la responsabilidad fiscal y la gestión de la deuda, y abordando los temas de importancia crítica para la gestión de las finanzas públicas y las adquisiciones identificadas en el informe conjunto del BID/Banco Mundial sobre la evaluación de la capacidad de gestión financiera del país y el diagnóstico de los procedimientos de adquisiciones del país. Concretamente, las intervenciones y las metas del programa contempladas en este componente abarcan lo siguiente:
- a. **Responsabilidad fiscal:** Para mejorar la rendición de cuentas, la transparencia y la sostenibilidad de la gestión de la deuda y de la gestión fiscal a mediano plazo, el programa procurará que se elaboren y promulguen leyes sobre responsabilidad fiscal. En 2009, el Gobierno de Jamaica ha afinado el Marco de Responsabilidad Fiscal propuesto y está redactando proyectos de ley que incluyen enmiendas a la Ley de Administración Financiera y Auditoría y a la Ley de Gestión y Rendición de Cuentas de los Organismos Públicos en los ámbitos de la responsabilidad fiscal, la declaración de información y la gestión de la deuda. **Como condición para el desembolso del segundo préstamo, el Gobierno de Jamaica:** (i) presentará (por intermedio del

² En los enlaces electrónicos optativos se presenta una explicación acerca de cualquier diferencia entre los mecanismos activadores originales y las actuales condiciones de política para la segunda operación de préstamo (enlace electrónico optativo No. 2) y entre los mecanismos activadores originales y los activadores revisados para una posible tercera operación de préstamo (enlace electrónico optativo No. 3).

Gabinete) instrucciones al Jefe de Asesoría Jurídica Parlamentaria a fin de que se elaboren leyes para la creación del nuevo marco de responsabilidad fiscal; y (ii) presentará al Parlamento un documento ministerial que declare la intención del gobierno de promulgar leyes para establecer el Marco de Responsabilidad Fiscal dentro del presente ejercicio fiscal.

- b. ***Administración financiera pública:*** El programa hace hincapié en mejorar la eficacia de la administración financiera pública en áreas clave, como el refuerzo del marco jurídico y los sistemas e instrumentos conexos. Esta labor incluye: (i) enmendar la legislación del marco reforzado sobre la auditoría y el control internos, y la adopción de instrumentos mejorados para realizar esas funciones; (ii) modernizar los instrumentos de gestión financiera, incluida la adopción de un nuevo plan de cuentas y un sistema de clasificación presupuestaria, y la operación de un sistema integrado eficaz de información sobre la gestión financiera.

La enmienda a la Ley de Administración Financiera y Auditoría, necesaria para reforzar la auditoría y el control internos fue más amplia de lo originalmente planeado, y requirió un proceso de consulta de políticas más largo. Ambas cámaras del Parlamento aprobaron la propuesta de ley en 2009, y recientemente fue presentada al Gobernador General para que la firme y promulgue como ley. En consecuencia, el mecanismo activador para esta segunda operación fue revisado a efectos de reflejar el avance logrado en el paso anterior a la emisión del reglamento. En el caso de los instrumentos mejorados para la auditoría y el control internos, el mecanismo activador es más específico y es un mejor indicador del ritmo de implementación del programa de control y garantía de calidad de la auditoría interna.

En lo que se refiere a los instrumentos de gestión financiera, el Gobierno de Jamaica decidió ir más allá de los primeros módulos centrales del sistema de información sobre la gestión financiera, y avanzar hacia un sistema de gestión de recursos empresariales para incluir otros procesos y sistemas clave (como la administración de recursos humanos). Esta decisión exigió el desarrollo de especificaciones técnicas más complejas para la adquisición del nuevo sistema de información. La decisión también demoró la revisión del plan de cuentas, pues para dicha revisión se requería una definición previa sobre el diseño del sistema de información sobre la gestión financiera. Por lo tanto, los mecanismos activadores se revisaron, a saber: con respecto a dicho sistema, se colocaron a nivel de licitación en lugar de ubicarse a nivel de adquisiciones ya realizadas; con respecto al plan de cuentas, se colocaron en la fase de revisión iniciada en lugar de revisión completada. Se trata, nuevamente aquí, de cuestiones de cronología, que no suponen desviación alguna con respecto al objetivo original del programa de modernizar las herramientas para mejorar la gestión financiera pública. **Como condición para el desembolso de la segunda operación, el Gobierno de Jamaica:** (i) presentará (por intermedio del Gabinete) un conjunto de instrucciones sobre redacción al Jefe de Asesoría Jurídica Parlamentaria relativas al reglamento de la Ley de Administración Financiera y Auditoría con sus enmiendas; (ii) validará, por medio de la

Dirección de Auditoría Interna del Ministerio de Hacienda y del Servicio Público, las autoevaluaciones obligatorias de por menos dos tercios de las unidades de auditoría interna de los ministerios y departamentos para garantizar la correcta implementación del programa de control y garantía de calidad; (iii) abrirá la licitación para un nuevo sistema de información sobre la gestión financiera; y (iv) dará inicio a la revisión del plan de cuentas y la clasificación presupuestaria.

- c. **Adquisiciones estatales:** El programa se centra en las reformas que apoyan la estandarización y el cumplimiento de las políticas y los procedimientos. Tras las importantes reformas adoptadas durante la primera operación con las nuevas disposiciones, el nuevo manual y los documentos estándar de licitación, y una estrategia oficial de adquisiciones públicas electrónicas, la segunda operación sustenta la implementación de las reformas. En el análisis realizado por el Gobierno de Jamaica se puso de manifiesto que para separar las secretarías de la Comisión Nacional de Contratos y de la Contraloría General era necesario modificar la legislación. Por lo tanto, el mecanismo activador se cambió para que dicho activador pasara a ser la aprobación de la separación propuesta por el Gabinete, como paso determinante previo a la enmienda propuesta. Otros cambios a los mecanismos activadores en esta área son el resultado de la mayor precisión en sus definiciones y adiciones realizadas para reflejar mejor el avance de la implementación de las normas sobre adquisiciones. El mecanismo de licitaciones electrónicas no se está adquiriendo sino seleccionando, debido a que es financiado con asistencia bilateral. De ahí que se haya modificado, por tanto, el mecanismo activador.
- Como condición para el desembolso del segundo préstamo, el Gobierno de Jamaica:** (i) aprobará (por intermedio del Gabinete) la separación de las Secretarías Generales de la Comisión Nacional de Contratos y de la Contraloría General; (ii) completará la primera fase del programa de capacitación para los funcionarios de adquisiciones de todos los ministerios sobre el uso de los documentos estándar de licitación; (iii) seleccionará un sistema de licitaciones electrónicas como primer paso para la implementación de la estrategia de gobierno electrónico (e-GP) del Gobierno de Jamaica; y (iv) constituirá (por intermedio del Ministerio de Hacienda y del Servicio Público) la Junta de Apelaciones en materia de Adquisiciones, de acuerdo con las estipulaciones del Reglamento de Adquisiciones.

1.32 **Componente II: Gestión por resultados.** A través de este componente, el programa procura establecer un sistema de seguimiento y evaluación por resultados (PMES) y reforzar el marco de rendición de cuentas, a fin de mejorar el funcionamiento de los modelos de los organismos ejecutivos y de las instituciones basadas en el desempeño. Concretamente, las intervenciones y las metas del programa en este componente abarcan lo siguiente:

- a. **Gestión por resultados:** El programa en general se centra en elementos que son fundamentales para mejorar la gestión por resultados: (i) la implementación de la primera fase del Plan de acción a mediano plazo; (ii) el establecimiento de un PMES institucional, y (iii) el perfeccionamiento de los

instrumentos para mejorar la vinculación entre las funciones de planificación y de elaboración presupuestaria del gobierno. Debido al número de temas que requieren la consideración del Gabinete, el marco cronológico de los mecanismos activadores relativos al PMES y al sistema de priorización de proyectos se modificó de forma tal que el activador dejó de ser la aprobación del Gabinete para pasar a ser la presentación al Gabinete. **Como condición para el desembolso del segundo préstamo, el Gobierno de Jamaica:** (i) implementará las intervenciones de prestación de servicios prioritarios en los ámbitos de seguridad alimentaria y desarrollo de proyectos conexos, de acuerdo con el cronograma del Plan de acción a mediano plazo, específicamente la creación de centros multiservicio para la seguridad alimentaria y la implementación de un sistema piloto para poder efectuar el seguimiento del proceso de aprobación de los proyectos conexos en tres parroquias (divisiones políticas de Jamaica); (ii) someter a la aprobación del Gabinete el marco propuesto para el PMES que incluye los requisitos para el seguimiento y las evaluaciones independientes de los programas de gobierno; (iii) establecer una unidad del PMES en la Oficina del Gabinete para guiar la implementación del sistema, y (iv) enviar al Gabinete una propuesta encaminada a reforzar el sistema que fija las prioridades de los proyectos de inversión.

- b. ***Marco de rendición de cuentas de los organismos ejecutivos y las instituciones basadas en el desempeño:*** La gestión por resultados se supedita a las mejoras que se efectúen en el marco de rendición de cuentas. Por consiguiente, el programa se centrará en: (i) la publicación de un reglamento de la Ley de Organismos Ejecutivos; (ii) la elaboración y aprobación de un marco detallado destinado a mejorar los acuerdos de prestación de servicios y de desempeño de las Secretarías Permanentes y de las autoridades superiores de los organismos ejecutivos y las instituciones basadas en el desempeño, y (iii) la preparación de un marco mejorado de gobernanza y rendición de cuentas para el sistema de prestación de servicios regionales. El cambio realizado a los mecanismos activadores es el relativo al Reglamento de la Ley de Organismos Ejecutivos; las amplias consultas realizadas señalan la necesidad de que el Gabinete realice un cuidadoso análisis de las normas propuestas, dado que poseen aspectos que pueden requerir enmiendas a esa ley. En consecuencia, se modificó el mecanismo activador. **Como condición para el desembolso de la segunda operación, el Gobierno de Jamaica:** (i) aprobará (por intermedio del Gabinete) el marco que permita mejorar los acuerdos de prestación de servicios y de desempeño de las Secretarías Permanentes y las autoridades superiores de los organismos ejecutivos y las instituciones basadas en el desempeño; (ii) presentará ante el Gabinete un proyecto de reglamento de la Ley de Organismos Ejecutivos; (iii) someterá al Comité Permanente, conformado por el Ministerio de Hacienda y del Servicio Público, la Oficina del Gabinete, la Procuraduría General y el Directorio de cada Secretaría Permanente, un proyecto de propuesta técnica para establecer un marco de gobernanza institucional que incluya procedimientos para designar a los miembros de los Directorios y principios para mejorar las

estructuras, capacidades y responsabilidades de rendición de cuentas de los Directorios de los organismos públicos; y (iv) presentar al Gabinete una propuesta para mejorar el marco de gobernanza y rendición de cuentas del sistema de prestación de servicios regionales.

- 1.33 **Costo.** El programa está concebido en forma de préstamos programáticos en apoyo de reformas de política, con tres operaciones secuenciales (véase la matriz de políticas en el Anexo II). Esta segunda operación consiste en una serie de reformas de políticas y de operaciones, cuyo cumplimiento será precedente a un único desembolso de US\$60 millones, y la siguiente operación será procesada una vez que las autoridades hayan alcanzado los mecanismos activadores acordados para la tercera operación.

E. Marco de resultados e indicadores clave

- 1.34 No se presentan cambios con respecto a los resultados esperados del programa, según lo establecido en el documento marco para la serie programática (documento PR-3330). Sin embargo, existen dos cambios con respecto al plazo para alcanzar los resultados inmediatos asociados a los sistemas de información para la gestión financiera y las licitaciones electrónicas. La Matriz de resultados (enlace electrónico No. 3) está actualizada para reflejar este cambio e incorpora nueva información con datos de referencia sobre los indicadores para la prestación de servicios.
- 1.35 Los resultados de los programas reflejan el compromiso del Gobierno de Jamaica de seguir efectuando cambios sistémicos para asegurar que las reformas sean sostenibles, la política y la gestión fiscales se ajusten a los principios de prudencia, los procesos de adquisiciones y de administración financiera estén mejor integrados, y el marco normativo sea congruente con las normas internacionales (véase el enlace electrónico optativo No. 1 donde se describen los indicadores de resultados).

II. ESTRUCTURA DE FINANCIAMIENTO Y RIESGOS PRINCIPALES

A. Instrumento financiero y estrategia del programa

- 2.1 Esta es la segunda de tres operaciones de un préstamo programático en apoyo de reformas de política, cada una por US\$60 millones, financiados con recursos del Capital Ordinario. Según el **documento marco** (PR-3330), aprobado por el Directorio Ejecutivo del Banco en noviembre de 2008, el enfoque programático está justificado porque la implementación de las reformas para hacer frente a los problemas identificados requieren un período de ejecución de mediano y largo plazo. La estrategia para esta segunda operación es apoyar la continuidad de las reformas iniciadas en 2008 y profundizarlas.
- 2.2 La estrategia del programa considera el ritmo variable de la reforma y el nivel de preparación para el cambio de las entidades gubernamentales. En algunos casos, como el de las adquisiciones, las reformas se concentran al principio del período, centrándose en la preparación de documentos de política y nuevos instrumentos de ejecución que sustenten las reformas de política más importantes. El objetivo de la

implementación subsiguiente (segunda operación) es adquirir experiencia antes de realizar enmiendas o de proponer nuevas leyes (tercera operación). En otros casos, como auditoría y control internos, el programa se centra en la implementación después de la aprobación inicial de las leyes. En otros campos, las reformas se están desarrollando durante el programa, como es el caso de prudencia fiscal y transparencia. En este caso, los elementos cruciales son el diálogo entre las partes interesadas pertinentes para generar consenso sobre las reformas propuestas y preparar los documentos técnicos básicos para sustentar los cambios en la legislación. En el caso del marco mejorado para la rendición de cuentas de las instituciones basadas en el desempeño, el curso de implementación requiere ajustes técnicos, formación de capacidad y diseminación de la reforma; cada paso dado profundiza la reforma y culmina con la aprobación de reglamentos. Finalmente, para poner en práctica mecanismos que hagan que algunas reformas sean operativas, como en el caso del PMES, el programa enfatiza el proceso iterativo de diseño y pruebas, capacitación y extensión a otras entidades.

- 2.3 **Lecciones aprendidas.** En diferentes evaluaciones y estudios sobre la eficacia y el impacto de los préstamos en apoyo a reformas de política se indica que la eficacia de los programas de este tipo depende en gran medida del nivel de compromiso del gobierno con las reformas propuestas. Esta serie programática fue construida sobre un programa de reformas dirigido por el propio Gobierno de Jamaica. Este programa cuenta con el apoyo de varios socios internacionales para el desarrollo. El gobierno determinó la matriz general de políticas, y cada socio apoya una parte o refuerza áreas respaldadas por otros. Este proceso se basa en un enfoque armonizado e impulsado por el país que demuestra claramente el compromiso del gobierno con las reformas. En este contexto, el enfoque programático del Banco, y la cooperación técnica complementaria brindada por medio de la facilidad del PRODEV fueron eficaces para promover la continuidad del proceso de reforma y las actividades incluidas en el programa, como se muestra en la Carta de Política (enlace electrónico No. 1).

B. Riesgos en materia de salvaguardias ambientales y sociales

- 2.4 Habida cuenta de las características del programa, que contempla actividades de fortalecimiento institucional, no se prevén repercusiones en los planos social ni ambiental. Por consiguiente, y de conformidad con la directiva de política B-13, y sobre la base de los resultados del Informe sobre la política de salvaguardias aplicado al documento marco, no se requiere clasificar este programa bajo una categoría específica.

C. Otros riesgos y temas clave

- 2.5 La Unión Europea, el Banco Mundial y el Banco de Desarrollo del Caribe están preparando operaciones de apoyo presupuestario con varias condiciones que son congruentes con los objetivos de esta operación programática, pero con diferentes plazos para su cumplimiento. Por consiguiente, el programa del Banco respalda los esfuerzos que realiza el Gobierno de Jamaica para cumplir con algunas de estas condicionalidades, particularmente aquellas relativas a la gestión de la deuda, la responsabilidad fiscal, y la gestión financiera y las adquisiciones.

- 2.6 Durante la preparación de esta operación, el equipo de trabajo ha mantenido un alto nivel de coordinación multilateral con especialistas del FMI y del Banco Mundial, en la Sede, en Jamaica y con la Unión Europea.
- 2.7 El Gobierno de Jamaica ha estado trabajando en importantes reformas en otras áreas de la administración pública que presentan sinergias con las que apoya este programa. En particular, ha estado trabajando en la reforma impositiva y la simplificación burocrática, primero con el Banco, a través de su programa de competitividad, y luego con la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), a través de su programa de legislación y regulación.
- 2.8 Las condiciones para el desembolso de la operación representan el compromiso a largo plazo del Gobierno de Jamaica con el programa de reforma para mejorar la eficacia, la transparencia y la responsabilidad de la política y la gestión fiscales. El compromiso político de este gobierno comenzó mucho antes de la toma de posesión.
- 2.9 Aunque algunas condiciones incluyen la promulgación de leyes, que ya se encuentran en una etapa avanzada del proceso legislativo, otras incluyen la elaboración de marcos normativos y de política que tendrán que seguir perfeccionándose para ser promulgados a mediano plazo y que serán respaldados por la tercera operación de esta serie programática.
- 2.10 Al 15 de enero de 2010, el Gobierno de Jamaica había cumplido todas las metas para la presente operación, por lo cual no hay riesgos de cumplimiento. No obstante, uno de los riesgos más importantes en cuanto al cumplimiento de la serie programática se relaciona con las metas que requieren la redacción de leyes y reglamentos y su posterior elevación al parlamento. En vista de la complejidad de los procedimientos de la Oficina del Jefe de Asesoría Jurídica Parlamentaria, el retraso acumulado en la emisión de instrucciones en cuanto a la redacción de propuestas y el número insuficiente de funcionarios, el proceso de redacción puede llegar a prolongarse. Para atenuar ese riesgo, las autoridades han contratado a expertos a fin de que brinden apoyo temporal a dicha oficina en el proceso de redacción de esas leyes y reglamentos.
- 2.11 Otros riesgos están relacionados con los plazos de implementación y la sostenibilidad potencial de las reformas apoyadas por esta serie programática. El primer riesgo está asociado a la coordinación necesaria entre los organismos clave: el Ministerio de Hacienda y del Servicio Público como organismo ejecutor, el Instituto de Planificación de Jamaica y la División de Modernización del Sector Público de la Oficina del Gabinete. Para mitigar este riesgo, el programa de reforma continuará operando bajo la dirección del Comité Permanente, actualmente dirigido por el Secretario de Finanzas, con la participación de las otras instituciones. El Gobierno de Jamaica ha tenido una experiencia muy positiva en relación con la operación del Comité Permanente, dirigido por la División de Modernización del Sector Público de la Oficina del Gabinete, que comenzó en el marco del PRODEV I y continuó en el PRODEV II. Actualmente se recurre al Comité Permanente para tratar temas de interés común, para este y otros programas, incluyendo los programas de apoyo presupuestario financiados por otras instituciones.

- 2.12 También existen riesgos relacionados con el financiamiento de la puesta en práctica del Sistema de información sobre la gestión financiera y de otras herramientas técnicas que son mecanismos activadores de la tercera operación. Dada la limitada cantidad de fondos fiscales disponibles, el Gobierno de Jamaica ha buscado financiamiento adicional de otros donantes. Para esta operación, el gobierno también se ha comprometido a establecer un fondo separado para la adquisición de los bienes y la contratación de los servicios especializados requeridos.
- 2.13 Otro riesgo es la vulnerabilidad del país a conmociones externas, dados los ya adversos efectos de la crisis económica y financiera mundial sobre este país altamente endeudado. Un mayor deterioro puede poner en riesgo la estabilidad macroeconómica del país. La implementación satisfactoria de las reformas incluidas en este programa presupone un ambiente macroeconómico estable y compatible con los objetivos del programa. Un riesgo conexo es la posibilidad de dar marcha atrás y, en lugar de utilizar una orientación en función de los resultados, recurrir al control fiscal, si la situación fiscal no mejora.
- 2.14 Para reducir la exposición del país a la actual volatilidad de los mercados financieros, el Gobierno de Jamaica ha adoptado una estrategia de nuevos compromisos con los bancos multilaterales de desarrollo y las instituciones financieras internacionales con el objetivo de realizar un cambio gradual del perfil de deuda del país y obtener apoyo para su programa de reforma, que incluye una mejor administración financiera y gestión por resultados. Por otra parte, esta estrategia se complementa con las negociaciones que se están realizando con el FMI para elaborar un programa que preserve la estabilidad macroeconómica, fortalezca la situación fiscal y sienta las bases para el crecimiento sostenible. El FMI prevé alcanzar un acuerdo con las autoridades del Gobierno de Jamaica en el último trimestre de 2009.
- 2.15 La implementación de una serie de reformas muy visibles respaldadas por el programa exige un alto nivel de compromiso político para que las reformas produzcan todos sus beneficios potenciales a mediano y largo plazo. La carta de política ratifica el compromiso pleno del Gobierno de Jamaica con estas reformas a largo plazo.

III. PLAN DE EJECUCIÓN Y ADMINISTRACIÓN DEL PROYECTO

A. Resumen del plan de implementación

- 3.1 El organismo ejecutor es el Ministerio de Hacienda y del Servicio Público, que proporcionará las pruebas necesarias para establecer el cumplimiento de las condiciones del programa y para cada una de las operaciones posteriores. Este ministerio creará un Comité Permanente, encargado de dirigir y supervisar el proyecto en general. Examinará, además, los avances en la ejecución de las reformas de política, y consultará con otros agentes institucionales con el fin de facilitar la ordenada puesta en marcha del programa. El Secretario de Finanzas, o el delegado que él designe, presidirá el comité, y sus miembros incluirán representantes del Instituto de Planificación de Jamaica y de la División de

Modernización del Sector Público de la Oficina del Gabinete, puesto que estas instituciones tienen atribuciones específicas en la implementación de las reformas.

- 3.2 El Ministerio de Hacienda y del Servicio Público ha nombrado a un coordinador técnico, que es responsable de (a) llevar el control del cumplimiento de las condicionalidades y de los parámetros de referencia en materia de desempeño establecidos en la matriz de políticas y verificación, y (b) informar sobre el avance del cumplimiento al Ministerio de Hacienda y del Servicio Público, al Comité Permanente y al BID.

B. Resumen del plan de seguimiento de los resultados

- 3.3 El seguimiento de la implementación del programa de reforma lo realizará el gobierno a través del Ministerio de Hacienda y del Servicio Público y del Comité Permanente, con respaldo técnico del equipo del proyecto. El prestatario y el Banco celebrarán reuniones semestrales con el objetivo de examinar el avance de la implementación del programa y el cumplimiento de las condiciones definidas como mecanismos activadores para las operaciones posteriores. Con antelación a estas reuniones, el prestatario proporcionará la información y la documentación que le solicite el Banco sobre los avances del programa. Las reuniones tendrán por objetivo (a) verificar hasta qué punto se han cumplido los indicadores del programa y sus componentes; (b) evaluar los logros y las deficiencias en el diseño y la ejecución del programa, y su eficacia en la consecución de los objetivos de desarrollo del país; y (c) recomendar medidas correctivas o de seguimiento para la tercera operación de la serie programática.

C. Intervenciones complementarias del Banco y actividades de asistencia técnica

- 3.4 La mayoría de las actividades necesarias para cumplir el compromiso de la primera operación se hallan en una fase avanzada, y se prevé que se habrán cumplido todos los compromisos antes del final del año. Algunas de las actividades para alcanzar las metas de la tercera operación cuentan con el respaldo de la cooperación técnica del PRODEV II.

**Matriz de Efectividad en el Desarrollo
Resumen
(JA-L1013)**

Criterio	Puntaje	Puntaje máximo
I. Pertinencia estratégica	Alto	
1. Objetivos estratégicos del BID en materia de desarrollo	2.2	10
Diversificación de países	2.2	2
Iniciativas corporativas	0.0	2.5
Armonización y alineación	0.0	3.5
Focalización de la población beneficiaria	0.0	2
2. Objetivos de desarrollo de la Estrategia de País	9.6	10
Diagnóstico del sector en la Estrategia de País	6	6
Objetivo e indicador del sector en la Estrategia de País	3.6	4
II. Resultados de desarrollo - Evaluabilidad	Parcialmente satisfactorio	
3. Evaluación basada en pruebas y solución	7.5	10
4. Plan de evaluación y seguimiento	5.1	10
5. Costo-beneficio o eficacia en función del costo	0.0	10
6. Matriz de seguimiento de riesgos y mitigación	7.5	10
III. Función del BID - Adicionalidad		
7. Adicionalidad	7	10
Asistencia técnica proporcionada antes del proyecto	3	3
Mejoras en la gestión de controles internos en los ámbitos financiero, estadístico, de adquisiciones o de seguimiento	4	4
Mejoras en el desempeño ambiental, laboral y de salud	0	3

I. Pertinencia estratégica: La presente operación se ejecuta en Jamaica, considerado país del Grupo C en el Caribe. La operación es un préstamo en apoyo de reformas de política. No hay pruebas de uso de los sistemas nacionales. El programa está alineado con la actualización aprobada en 2008 para la estrategia de país. Dicha estrategia venció a fines de 2009.

II. Evaluabilidad: E proyecto es claro en sus objetivos y la lógica de intervención es sólida. Se proporcionan pruebas empíricas sobre la magnitud del problema y los factores que contribuyen al problema identificado. Hay indicadores que no son específicos. El proyecto tiene mecanismos definidos para el seguimiento y tiene presupuesto para dicha actividad. Se llevará a cabo una evaluación reflexiva (antes y después), pero no hay plan de evaluación específico. No hay análisis económico. Se han identificado medidas de mitigación pero no hay indicadores, parámetros de referencia ni metas para hacer el seguimiento de la implementación de dichas medidas.

III. Adicionalidad: El Banco ha proporcionado asistencia técnica para brindar apoyo al gobierno en este sector (operaciones JA-T1024 y JA-T1015). Las acciones en el marco del préstamo en apoyo de reformas de política están relacionadas directamente con el mejoramiento del desempeño de la gestión financiera pública y las adquisiciones, así como la gestión por resultados.

MATRIZ DE POLÍTICAS¹
JÁ-L1013

Objetivo	Primera operación: Reformas de política	Segunda operación: Reformas de política	Tercera operación: Mecanismos activadores
1. Mejorar la estabilidad macroeconómica.	El marco macroeconómico del prestatario es congruente con los objetivos del programa y la Carta de Política del Gobierno de Jamaica.	El marco macroeconómico del prestatario es congruente con los objetivos del programa y la Carta de Política del Gobierno de Jamaica.	El marco macroeconómico del prestatario es congruente con los objetivos del programa y la Carta de Política del Gobierno de Jamaica.
2. Mejorar la eficiencia de la gestión del gasto, fortaleciendo el marco jurídico sobre responsabilidad fiscal y los mecanismos de gestión financiera y adquisiciones gubernamentales.	Responsabilidad Fiscal (a) Se presenta al Gabinete la propuesta para crear un nuevo marco de responsabilidad fiscal que incluya enmiendas a la Ley de Administración Financiera y Auditoría, y a la Ley de Gestión y Rendición de Cuentas de los Organismos Públicos, en los ámbitos de la responsabilidad fiscal, la presentación de informes y la gestión de la deuda y del efectivo.	(a) El Gabinete envía instrucciones al Jefe de Asesoría Jurídica Parlamentaria a fin de que se elaboren leyes para la creación del nuevo marco de responsabilidad fiscal, que incluye disposiciones relativas a la gestión de la deuda. (b) Se presenta al Parlamento el documento ministerial en el que el gobierno manifiesta la intención de promulgar leyes para establecer un marco de responsabilidad fiscal dentro del presente ejercicio fiscal.	(a) Se emite el reglamento de la legislación sobre responsabilidad fiscal.
	Administración financiera pública (a) Se presenta al Parlamento una enmienda a la Ley de Administración Financiera y Auditoría, que refuerce el marco para la auditoría y el control internos.	(a) El Gabinete envía instrucciones al Jefe de Asesoría Jurídica Parlamentaria a fin de que se elabore el Reglamento de la Ley de Administración Financiera y Auditoría enmendada.	(a) Se aplica el Reglamento de la Ley de Administración Financiera y Auditoría enmendada.

¹ En los enlaces electrónicos optativos se presenta una explicación acerca de cualquier diferencia entre los factores activadores originales y las actuales condiciones de política para la segunda operación de préstamo (enlace electrónico optativo No. 2) y entre los factores activadores originales y los activadores revisados para una posible tercera operación de préstamo (enlace electrónico optativo No. 3).

Objetivo	Primera operación: Reformas de política	Segunda operación: Reformas de política	Tercera operación: Mecanismos activadores
	<p>(b) El Ministerio de Hacienda y del Servicio Público aprueba la publicación de un manual sobre el control y garantía de calidad de la auditoría interna y disposiciones para su uso obligatorio.</p>	<p>(b) Al menos dos tercios de las unidades de auditoría interna de los ministerios y departamentos presentan autoevaluaciones obligatorias de acuerdo con el programa de control y garantía de calidad. Estas evaluaciones son validadas por la Dirección de Auditoría Interna del Ministerio de Hacienda y del Servicio Público.</p> <p>(c) Se abre la licitación para un nuevo sistema de información sobre gestión financiera.</p> <p>(d) Se inicia la revisión del Plan de cuentas y de la clasificación presupuestaria para que sean acordes con las normas contables internacionales.</p>	<p>(b) Los planes de acción dirigidos a subsanar las debilidades detectadas en las autoevaluaciones están en proceso de implementación.</p> <p>Se realizan auditorías de tecnología informática y de “valor obtenido por el dinero invertido” (costo-beneficio) en los ministerios y organismos ejecutivos que incurren en grandes gastos.</p> <p>(c) Está operando el modelo central del nuevo sistema de información sobre gestión financiera en los ministerios piloto y en el Ministerio de Hacienda y del Servicio Público.</p> <p>(d) Se publican instrucciones financieras sobre la nueva clasificación presupuestaria y el Plan de cuentas, y el Ministerio de Hacienda y del Servicio Público divulga un nuevo manual de contabilidad.</p>
	<p>Adquisiciones estatales</p> <p>(a) Se somete a la consideración del Parlamento un nuevo reglamento sobre adquisiciones estatales que incluye sanciones por incumplimiento.</p> <p>(b) El Gabinete aprueba disposiciones que incrementan umbrales de las adquisiciones.</p> <p>(c) El Gabinete aprueba el manual revisado sobre adquisiciones.</p>	<p>(a) El gabinete aprueba la propuesta de separar las Secretarías Generales de la Comisión Nacional de Contratos y de la Contraloría General.</p> <p>(b) Se entrega al Gabinete el programa de adquisiciones electrónicas que se aplicará en todas las entidades del sector público. Se selecciona el sistema de licitaciones electrónicas.</p> <p>(c) Se constituye la Junta de Apelaciones en materia de Adquisiciones.</p>	<p>(a) Se presenta al Parlamento la propuesta de Ley de Adquisiciones.</p> <p>(b) El sistema de licitaciones electrónicas está en fase de implementación. Los programas piloto están en funcionamiento en los ministerios o dependencias clave en materia de gasto.</p> <p>(c) Se designan los miembros de la Junta de Apelaciones en materia de Adquisiciones.</p>

Objetivo	Primera operación: Reformas de política	Segunda operación: Reformas de política	Tercera operación: Mecanismos activadores
	<p>(d) El Ministerio de Hacienda y del Servicio Público aprueba la estrategia de adquisiciones gubernamentales por vía electrónica.</p> <p>(e) El Ministerio de Hacienda y del Servicio Público aprueba y publica documentos estándar de adquisiciones.</p>	<p>(d) Se termina la primera fase del programa de capacitación para los responsables de adquisiciones de todos los ministerios sobre el uso de los documentos estándar de licitación.</p>	<p>(d) Todos los contratos aprobados por la Comisión Nacional de Contratos utilizan los documentos estándar de licitación en los procesos de adquisiciones.</p>
<p>3. Establecer un sistema de evaluación y gestión por resultados y reforzar el marco de rendición de cuentas para mejorar el funcionamiento de los modelos de organismos ejecutivos y de instituciones basadas en el desempeño.</p>	<p>Gestión por resultados</p> <p>(a) Se inicia la implementación del Plan de acción a mediano plazo de gestión por resultados.</p> <p>(b) Se implementa la fase piloto del sistema de seguimiento y evaluación del desempeño en el Ministerio de Transporte y Obras.</p> <p>(c) El Grupo de trabajo nombrado por el Gabinete formula una propuesta encaminada a reforzar el sistema que establece las prioridades de los proyectos de inversión pública.</p>	<p>(a) No se retrasa la implementación de intervenciones de prestación de servicios prioritarios previstos en el Plan de acción a mediano plazo, particularmente: (i) se ha implementado el centro multiservicio para la seguridad alimentaria; y (ii) se encuentra en fase de implementación un sistema piloto para dar seguimiento a las aprobaciones de los proyectos de desarrollo en tres parroquias (divisiones políticas de Jamaica).</p> <p>(b) Se propone al Gabinete un marco para el Plan de acción a mediano plazo que incluye requisitos de seguimiento y evaluaciones independientes de los programas del gobierno; se establece una unidad del Plan en la Oficina del Gabinete para liderar la implementación del sistema.</p> <p>(c) Se presenta al Gabinete el marco para reforzar el sistema que establece las prioridades de los proyectos.</p>	<p>(a) No se retrasa la implementación de las intervenciones de prestación de servicios prioritarios contemplada en el Plan de acción a mediano plazo, sobre todo con respecto a los centros multiservicio. (Centro de Asistencia al Desarrollo establecido en la NEPA, otro centro multiservicio por definir)</p> <p>(b) El Gabinete aprueba el marco del Plan de acción a mediano plazo. Se implementa el Plan en dos ministerios más; se presenta al Gabinete un informe sobre el avance de la implementación del Plan de acción a mediano plazo que incluye una evaluación de la eficacia del Plan basada en los proyectos piloto.</p> <p>(c) El Gabinete aprueba el marco. Se establecen los criterios y las normas para el análisis y la definición de prioridades de la inversión pública y se decide que su uso es obligatorio.</p> <p>Se prepara un programa trienal de inversión pública basado en el sistema reforzado que establece las prioridades de los proyectos y las nuevas normas.</p>

Objetivo	Primera operación: Reformas de política	Segunda operación: Reformas de política	Tercera operación: Mecanismos activadores
	<p>Fortalecer el marco de gobernanza y rendición de cuentas</p> <p>(a) Se somete a la consideración del Gabinete un marco detallado para mejorar los contratos de prestación de servicios y los acuerdos de desempeño de las secretarías permanentes y de los máximos directivos de los organismos ejecutivos y las instituciones basadas en el desempeño.</p> <p>(b) Se somete el proyecto de reglamento de la Ley de Organismos Ejecutivos a la consideración del órgano intersectorial de asesoramiento técnico de los organismos ejecutivos, integrado por el Ministerio de Hacienda, la Procuraduría General y los máximos directivos de los organismos ejecutivos.</p>	<p>(a) El Gabinete aprueba el marco para mejorar los contratos de prestación de servicios y los acuerdos de desempeño de las secretarías permanentes y de los máximos directivos de los organismos ejecutivos y las instituciones basadas en el desempeño.</p> <p>(b) Se entrega al Gabinete la propuesta de reglamento de la Ley de Organismos Ejecutivos.</p> <p>(c) Se presenta al Comité Permanente, conformado por el Ministerio de Hacienda y del Servicio Público, la Oficina del Gabinete, la Procuraduría General y el Directorio de las Secretarías Permanentes, un borrador de propuesta técnica para la formulación de un marco de gobernanza corporativa que incluya procedimientos para el nombramiento de las juntas directivas y principios para mejorar la estructura de rendición de cuentas, las capacidades y las responsabilidades de los directorios de las instituciones enfocadas en el desarrollo.</p> <p>(d) Se presenta al Gabinete un borrador de propuesta para mejorar el marco de gobernanza y rendición de cuentas del sistema de prestación de servicios regionales.</p>	<p>(a) Se establece un mecanismo para el seguimiento de los acuerdos de desempeño de las secretarías permanentes y los máximos directivos de los organismos ejecutivos y las instituciones basadas en el desempeño sobre la base del nuevo marco.</p> <p>(b) Se presenta al Parlamento el reglamento de la Ley de Organismos Ejecutivos. Se elaboran planes para modernizar las instituciones basadas en el desempeño con documentos marco que reflejen los requisitos estipulados en el nuevo reglamento.</p> <p>(c) El Gabinete aprueba el marco de gobernanza empresarial y se inicia su implementación.</p> <p>(d) El Gabinete aprueba el marco reforzado del sistema de prestación de servicios regionales y se inicia su implementación.</p>